

На правах рукописи

САДРИЕВ Гадель Камилевич

**СУБЪЕКТЫ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ И ФРГ
(Сравнительное исследование)**

Специальность 23.00.02 – Политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Казань – 2004

Работа выполнена на кафедре политологии Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Казанский Государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина

Научный руководитель: — доктор философских наук, профессор
Фарукшин Мидхат Хабибович

Официальные оппоненты: — доктор политических наук,
профессор РАГС при Президенте РФ
Столяров Михаил Венедиктович

— кандидат философских наук, доцент
Беляев Владимир Александрович

Ведущая организация: — **Российский университет дружбы народов**

Защита диссертации состоится «_____» _____ 2004 г. в _____ часов на заседании диссертационного совета Д 212.081.06 в Казанском государственном университете по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, корп. 2, ауд. 215.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан «_____» _____ 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат социологических наук,
доцент

Большаков А.Г.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность проблемы. В структуре любой федерации базовое положение занимают ее субъекты. Жизнеспособность и стабильность федерации зависит от политического и социально-экономического благополучия ее регионов – субъектов федерации, что не в последнюю очередь определяется их политико-правовым статусом и тем реальным положением, которое они занимают в системе федеративных отношений. Поэтому выявление места и роли субъектов федерации в устройстве государства представляет собой исключительно важную исследовательскую задачу, решение которой связано с укреплением федеративных начал.

Для Российской Федерации эта проблема приобретает особое значение в силу ее новизны на этапе формирования обновляемой российской государственности. Отсутствие собственного опыта реального федеративного строительства и соответственно исторически сформировавшихся традиций федерализма, резкие социально-экономические различия и конкуренция между регионами, распространенность государственного патернализма и уравнительности усугубляют трудности в процессе определения статуса субъектов федерации, налаживания нормальных федеративных отношений. Сказанное также подтверждает актуальность проблемы субъектов федерации, избранной в качестве объекта диссертационного исследования.

Еще один принципиальный аспект данной проблемы – исследование ее в сравнительном плане. Такой подход позволяет выявить, с одной стороны, то общее, что есть в конституционно закрепленных правах и полномочиях субъектов того места, которое они занимают в развитии различных федераций, с другой – определить специфику, обусловленную как историческими условиями становления конкретной федерации, так и социальной и политической средой, в которой она развивается.

В диссертации проведено сравнительное исследование положения и роли субъектов Российской Федерации и Федеративной Республики Германия. Выбор именно данных объектов для сравнительного анализа не является случайным. Германия близка России исторически и территориально. Кроме того, некоторые черты российского федерализма являются схожими с чертами германского федерализма, особенно в сфере налоговых отношений между федеральным центром и субъектами федерации. Но главное состоит в том, что нынешний российский и немецкий федерализм сближает общий фактор – стремление при помощи федеративного устройства госу-

дарства не допустить возрождения тоталитарного режима, сверхцентрализации власти и злоупотребления ею.

Смысл сравнительного исследования места субъектов федерации в системе федеративных отношений в России и ФРГ заключается и в том, чтобы показать общие черты в положении субъектов обеих федераций, а также особенности, вызванные разными историко-культурными и политическими условиями формирования и развития федеративных государств, а также определить те элементы германского опыта, которые приемлемы или неприемлемы для заимствования в ходе федеративного строительства в России.

Степень изученности проблемы. По вопросам федерализма опубликовано значительное число отечественных и зарубежных работ. В них отражены результаты исследований как общетеоретических аспектов проблемы федерализма, так и актуальные вопросы федеративного устройства российского государства¹. При подготовке диссертации особую ценность представляли труды, в которых раскрываются конституционно закрепленные права и полномочия субъектов, определяющие их политико-правовой статус.

Поскольку работа представляет собой сравнительное исследование российского и немецкого опыта, то значительную помощь диссертанту оказали труды, посвященные сравнительному анализу различных аспектов современного федерализма². В них раскрывается методология сравнительно-

¹ См.: Абдулатипов Р.Г. Россия на пороге XXI века: состояние и перспективы федеративного устройства. М.: Славянский диалог, 1996; Он же: Федералогия. М.: Питер, 2004; Аригин А.Н. К новой стратегии развития России. Федерализм и гражданское общество. Идеино-теоретические, политические и правовые аспекты. М.: ООО «Соверо-Принт», 2000; Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М.: Институт экономики РАН, 1998; Добрынин Н.М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 2003; Иванов В.Н. Россия: социальная ситуация и федеративные отношения. М.: ИСПИ РАН, 1998; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М.: Норма, 2001; Проблемы федерализма: российский и мировой опыт. М.: ИСПИ РАН, 2003; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998; Федерализм власти и власть федерализма. М.: ТОО «Интел-Тех», 1997; Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М.: Изд-во МНИМП, 1997 и др.

² См.: Парламентская демократия и федерализм в России и Германии: опыт совместного исследования российских и германских ученых. М.-Мюнхен-Вюрцбург: Изд-во РАГС – ООО «Технология ЦД», 1999; Саликов М.С. Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 1998; Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа: Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в России и странах Западной Европы. Казань: Изд-во ФЭН, 1998; Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань: Изд-во КГУ, 1998; Федерализм: Теория, институты, отношения: (Сравнительно-правовое исследование). М., 2001; Козлов А.Е. Федерализм в Бельгии и России // Государство и право. 1997. №7; Федерализм и региональные отношения:

го изучения федераций, выявлены общее и специфическое в федеративном устройстве различных государств, раскрыты уникальные черты российского федерализма.

В качестве главных источников для написания данной работы диссертант опирался наряду с нормативными правовыми актами на исследования, посвященные статусу субъектов федерации, а также на труды отечественных и зарубежных авторов, относящихся к проблематике германского федерализма и регионализма¹. Их исключительная ценность заключается в том, что они содержат большой фактический материал, который раскрывает широкие возможности для сравнительного анализа места и роли субъектов федераций в системе федеративных отношений.

Анализ опубликованных работ показал, что многие важнейшие аспекты федерализма достаточно глубоко исследованы в отечественной и зарубежной правовой и политической науке. Однако некоторые вопросы этой проблематики, имеющие существенное теоретическое и практическое значение, остаются пока разработанными недостаточно или неразработанными вообще. К их числу относится изучение политико-правового статуса субъектов федерации на основе сравнительного анализа опыта России и зарубежных федераций. В частности, не исследованной оставалась проблема сравнительного положения субъектов федерации в России и ФРГ в системе федеративных отношений. Актуальность названной проблемы и ее недо-

(Опыт России и Западной Европы). М.: Центр «Этносфера», 1999; Федерализм: система государственных органов и практический опыт их деятельности. М.: МОНФ, 1998 и др.

¹ См.: Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Дело и Сервис, 2000; Бусыгина И.М. Регионы Германии. М., 1999; Васильев В.И. Германский федерализм: проблемы развития. М.: Компания «Спутник», 2000; Conradt D.P. The german polity. N.-Y.: Longman, 1996; German federalism today. N.-Y.: St. Martin Press, 1991; German politics today. Manchester: Manchester University Press, 2000; Huttman M.G. The practice of federalism in Germany // Federalism and decentralization: Perspectives for the transformation process in eastern and central Europe. Hamburg: Lit, 2002. Pp. 97-120; Institutions and institutional change in the Federal Republic of Germany. L.: Macmillan Press Ltd., 2000; 50 Jahre Herrenchieser Verfassungskongress "Zur Struktur des Deutschen Foederalismus". Bonn, 1999; Rohland John. Die deutschen Landtagen in der Europapolitik // Jahrbuch des Föederalismus. 2001; Klatt H. Landerneugliederung: Eine staatspolitische Notwendigkeit // Zeitschrift fur Beamtenrecht. 1997. # 5; Mannle U. Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Foederalismus in Deutschland. Aus Politik und Zeitgeschichte. Bonn, 1997; Quint P. The imperfect union: Constitutional structures of german unification. Princeton (N.J.): Princeton University Press, 1997; Recasting german federalism: legacies of unification. L.: Pinter, 1999; Reforming governance. Lessons from the United States of America and the Federal Republic of Germany. N.-Y.: PALGRAVE, 2001; Roberts G.K. German politics today. Manchester: Manchester University Press, 2000; Schneider Hans-Peter. Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten aus deutscher Sicht // Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten, 2001; Watts R.L. Comparing federal systems in the 1990s. Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, 1996; Wolfgang Rudzio. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich GmbH, 2003 и др.

статочная разработанность послужили основанием для выбора ее в качестве темы настоящей диссертации.

Объектом исследования являются субъекты федерации в России и ФРГ, особенности их положения в системе федеративных отношений обоих государств.

Предмет исследования заключается в том, чтобы выявить общие черты и особенности статуса субъектов федерации в России и ФРГ, в решении проблем разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным и региональным уровнями государственной власти, организации федеративных межбюджетных отношений на основе сравнительного анализа отечественного и германского опыта.

Цель и задачи исследования. Целью данной работы является сравнительное изучение места и роли субъектов федерации в системе федеративных отношений России и ФРГ. Указанная цель определила и задачи диссертационного исследования, которые состоят в том, чтобы:

- раскрыть особенности формирования федеративных систем в России и ФРГ и их влияние на положение субъектов обеих федераций;
- проанализировать и сопоставить политико-правовой статус субъектов Российской Федерации и Федеративной Республики Германия;
- выделить и обосновать общие черты и особенности в разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации в России и ФРГ;
- исследовать общие черты и особенности федеративных межбюджетных отношений в России и ФРГ, показать наличие различных моделей распределения финансовых ресурсов в федеративном государстве, выявить их особенности, сравнительные преимущества и недостатки;
- сопоставить цели, содержание и способы вертикального и горизонтального выравнивания финансовой обеспеченности субъектов обеих федераций на основе их сравнительного анализа;
- оценить опыт России и ФРГ в плане регулирования статуса субъектов федераций с ориентацией на возможность заимствования положительного зарубежного опыта в российской практике федеративного строительства.

Указанные задачи диссертационного исследования обусловили **основные положения, которые выносятся на защиту:**

1. На место и роль субъектов федерации в системе федеративных отношений, как свидетельствует опыт Российской Федерации и ФРГ, существенное влияние оказывают исторические условия, этнический состав населения, доминирующая в обществе политическая культура и способ

формирования федерации.

2. В силу моноэтнического состава германского общества федерализм формировался там на основе разделения земель сугубо по территориальному принципу. В отличие от этого российский федерализм формировался в полиэтническом обществе с опытом создания субъектов федерации первоначально строго на основе национально-территориального принципа и только потом таким же признанием территориального принципа. Демонстрацию возможности одновременного использования в построении федерации территориального и национально-территориального принципов следует считать одним из уникальных достижений России в государственном строительстве.

3. Важнейшим принципом федерализма является равноправный конституционный статус субъектов федерации. Однако это не означает их равенства. Конституционно-правовая симметрия не исключает и не может исключить фактическую асимметрию субъектов федерации, их финансово-экономическое и социальное неравенство. Эта фактическая асимметрия должна учитываться в законодательной и договорной практике, не задевающей конституционного равноправия субъектов федерации.

4. Право субъектов федерации самостоятельно устанавливать свою систему государственных органов является одним из важнейших элементов их политико-правового статуса. В ФРГ и России конституционные положения, касающиеся указанного права, имеют существенные недостатки. В первом случае в Основном законе нет четкого указания на это право и критерии, в соответствии с которыми оно реализуется; во втором – в Конституции и федеральном законе устанавливается усеченная система органов власти субъектов Федерации ввиду отсутствия ее судебной ветви.

5. Субъекты федерации как в России, так и в ФРГ участвуют в формировании общегосударственной, общифедеральной воли. Это участие прослеживается по трем институциональным направлениям. Вместе с тем конкретные формы участия субъектов обеих федераций в формировании общегосударственной воли существенно различаются, причем в этом отношении по объему используемых полномочий субъекты Российской Федерации имеют определенное превосходство.

6. В международных и внешнеэкономических связях немецких земель можно достаточно четко выделить три направления, свидетельствующих о более непосредственном включении субъектов ФРГ во внешнюю политику государства. Участие субъектов Российской Федерации в международных связях обставлено более значительным кругом ограничений, что, очевидно, явилось реакцией федеральной власти на определенную потерю

управляемости страной в 90-е годы прошлого века.

7. Статус субъекта федерации предполагает наличие не только прав, но и не менее определенных обязанностей, а также ответственности за их неисполнение. В политическом плане главной обязанностью субъектов федерации является сохранение целостности федеративного государства, единства политического, экономического и правового пространства, обеспечение достойных условий жизни гражданам государства на своей территории. В юридическом плане основная обязанность субъектов федерации – это строгое соблюдение федеральной конституции и федеральных законов, особенно конституционно закрепленного разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами.

8. Ответственность субъектов федерации может выступать как в непосредственной форме (например, в виде отмены незаконных актов органов государственной власти субъектов федерации), так и в опосредованной форме (в виде ответственности законодательных органов и высших должностных лиц за противоправное деяние).

9. В разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации имеются общие для России и ФРГ черты, а также существенные особенности. Первые определяются общей природой федеративного государства, вторые обусловлены спецификой организации федеративного устройства в разных странах.

10. В российской и немецкой федерациях по-разному решаются некоторые принципиальные вопросы федеративных межбюджетных отношений: разграничение полномочий между федеральным центром и субъектами федерации в налоговой и бюджетной сферах и распределение доходов и расходов между бюджетами двух уровней. Сравнительное исследование места и роли субъектов федерации в межбюджетных отношениях целесообразно проводить по четырем показателям. Некоторые элементы немецкого подхода могут быть заимствованы в практике налоговых и бюджетных взаимоотношений федерального центра и субъектов федерации в России.

11. В основе федеративных межбюджетных отношений должны лежать два ведущих принципа: обеспечение права граждан государства на получение услуг со стороны государства на всей территории страны независимо от места проживания и соответствие финансовых ресурсов задачам и функциям, осуществляемым на каждом уровне власти. Если целью горизонтального и вертикального бюджетного выравнивания земель в ФРГ является создание единообразных условий жизни для всего населения страны независимо от места проживания граждан, то для межбюджетных отношений в России такая цель пока недостижима и речь должна идти об обеспе-

чении всех граждан примерно одинаковым набором минимальных стандартных в общенациональном плане услуг.

Теоретическую и методологическую базу исследования составили общепризнанные выводы политической науки о формах государственного устройства; взаимодействии федерального центра и субъектов федерации; роли налоговой и бюджетной системы государства в становлении и динамике федеративных отношений. Автор опирался на труды российских и зарубежных ученых по проблемам современного федерализма и, в частности, на разработанный в науке категориальный аппарат, отражающий разные аспекты федерализма, на анализ институциональных основ различных моделей федеративного устройства.

Основными методами, использованными в процессе диссертационного исследования, были сравнительный, нормативный, исторический и логический. Использование сравнительного метода изучения значительно расширяет границы познания, позволяет сопоставить опыт разных федераций и тем самым облегчает постановку и решение вопросов, которые являются общими для федеративных государств. В то же время применение сравнительного метода предохраняет от слепого копирования опыта других стран, недооценки уникальных и неповторимых условий, в которых функционирует каждая федерация. Использование нормативного метода было обусловлено необходимостью анализа достаточно большого нормативного правового материала (конституций, законов, договоров), а также ряда судебных решений. На протяжении всей диссертационной работы использовались исторический и логический методы, без которых в принципе невозможно ни одно теоретическое исследование.

Научная новизна диссертационной работы заключается в самой постановке проблемы сравнительного анализа положения и роли субъектов федерации в России и ФРГ.

В работе показаны общие черты и особенности статуса субъекта федерации в России и ФРГ, дана сравнительная оценка достоинств и недостатков в решении каждой из федераций двух важнейших проблем федеративного строительства: разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации и организации межбюджетных отношений.

Обоснована идея о целесообразности заимствования некоторых элементов федеративной системы ФРГ в государственном строительстве Российской Федерации и одновременно о наличии в немецком опыте федерализма черт, неприемлемых для нашего государства.

Теоретическое и научно-практическое значение диссертационного

исследования состоит, прежде всего, в том, что его материалы, выводы и предложения представляют собой определенное приращение знаний в области теории и практики российского и зарубежного федерализма. Они имеют также познавательное значение.

Данная диссертация может быть использована также при реализации более широкого научного проекта – сравнительного исследования статуса субъекта федерации в России и зарубежных федерациях.

Сформулированные в работе положения, выводы и рекомендации могут оказаться полезными в процессе совершенствования российского федерализма на основе учета зарубежного опыта федеративного строительства.

Материалы диссертации могут быть использованы в преподавании политологии и конституционного права, спецкурса по проблемам федерализма, при подготовке учебников и учебных пособий по данным дисциплинам.

Апробация работы выразилась в публикациях диссертанта, выступлении на научно-практической конференции, обсуждении на заседании кафедры политологии Казанского государственного университета.

Структура работы соответствует поставленным задачам и состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и научной литературы на русском, немецком и английском языках.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы; дан обзор состояния научной разработанности проблемы; определены объект и предмет, цель и задачи исследования; сформулированы положения, выносимые на защиту; раскрыта теоретическая и методологическая база диссертации; показаны научная новизна, теоретическое и научно-практическое значение диссертационной работы.

В первом разделе «Общие черты и особенности статуса субъектов федерации в России и ФРГ» первоначально анализируются различия в отношении к федерализму среди политиков и ученых в России и в ФРГ. В Германии не ставится под вопрос федеративная форма государственного устройства, что можно объяснить тремя основными причинами: а) чрезвычайной политической, экономической и социальной эффективностью феде-

ративной организации власти в течение длительного, более чем полувекового существования данной системы; б) наличием в стране глубоких исторических традиций федерализма; в) политической культурой общества, благоприятствующей укоренению и поддержке идей и принципов федерализма.

В Российской Федерации встречаются прямые призывы преобразовать федеративное государство в унитарное либо придать государственному устройству России такие централистские, унитаристские черты, которые существенно ослабляют федеративный характер государства и по существу поощряют де-федерализацию. Однако широкое распространение в стране имеет и иная позиция: поддержка идей и практики федерализма на основе обоснования безальтернативности федеративной формы государственного устройства.

Сравнительный анализ статуса субъектов федерации в России и ФРГ показал необходимость учета исторических условий, сформировавшихся традиций и особенностей образования обеих федераций. В данном случае имеются в виду, в первую очередь, разные способы возникновения Российской Федерации и ФРГ: первая создавалась сверху, путем деволюции, то есть передачи предметов ведения и полномочий от федерального центра к созданным по его же решениям субъектам федерации; вторая – снизу, путем объединения возникавших земель в единое федеративное государство.

Способ формирования федерации оказывает существенное влияние на положение субъектов федерации, на их взаимоотношения с федеральным центром. Если федерация формируется сверху, объем предметов ведения и полномочий субъектов федерации определяется федеральным центром. При формировании федерации снизу, при участии самих субъектов федерации, распределение предметов ведения и полномочий является результатом политического торга и договоренностей. Как правило, в этих случаях статус субъектов федерации выше; он включает в их ведение более широкий круг предметов и полномочий.

Современный германский федерализм покоится на исторически укоренившихся на немецкой почве федеративных традициях, на которых формировалась и политическая культура народа, благоприятная для создания федеративного государства. В историческом опыте России отсутствовали традиции федерализма. Соответственно формировавшаяся политическая культура не была созвучна федералистским принципам построения государства. С учетом указанных факторов в диссертации утверждается, что становление федеративного государства в ФРГ столкнулось с гораздо меньшими трудностями, чем создание реальной федерации в пост-

советской России.

Сравнительный анализ статуса субъектов федерации в России и ФРГ свидетельствует, что общие черты статуса вытекают из природы федеративного устройства, которое укоренилось в ФРГ и создается в России. Различия же вызваны разными историческими условиями, в которых происходило или происходит формирование федеративных отношений в обеих странах.

Все субъекты немецкой федерации имеют одинаковые названия (земли) и одинаковый статус, а политическая структура германских земель более или менее единообразна. В Российской Федерации, с одной стороны, в Конституции закрепляется разностатусность субъектов Федерации, с другой – провозглашается их равноправие. Различия в организации основ государственной власти субъектов РФ более значительны, хотя в настоящее время во многом формальны. В целом в настоящее время все субъекты Российской Федерации, за исключением автономных округов, имеют практически одинаковый конституционно-правовой статус.

В связи с этим в диссертации делаются следующие выводы: во-первых, необходимо обеспечение конституционно-правового равенства субъектов федерации, которое является одним из коренных общепризнанных принципов федерализма и выражением принципа симметрии в построении федерации; во-вторых, конституционно-правовая симметрия не исключает и не может исключить фактическую асимметрию субъектов федерации, их финансово-экономическое и социальное неравенство; в-третьих, эта фактическая асимметрия должна учитываться в законодательной и договорной практике, не задевающей конституционно-правового равенства статусов субъектов федерации.

В диссертации подчеркивается недопустимость отождествления конституционно-правового статуса со всем объемом прав и обязанностей субъектов федерации. Равноправие касается только конституционно-правового статуса и не распространяется на все права и обязанности субъекта федерации. Он может, например, иметь права, делегированные ему федеральными органами государственной власти, права, которых нет у других субъектов федерации.

Основным различием, дифференцирующим субъекты федерации, является их неодинаковая реальная способность эффективно использовать имеющиеся полномочия. Различия между субъектами федерации начинаются за пределами конституционно-правового статуса, и происходят они, прежде всего, из существенных региональных социально-экономических различий, что должно учитываться в федеральной политике, в том числе в

политике заключения договоров о разграничении и взаимном делегировании полномочий.

Отличительным признаком любого федеративного государства является право субъектов федерации самостоятельно устанавливать систему своих государственных органов. Принципиальная особенность в построении системы органов государственной власти немецких земель состоит в том, что здесь не предусмотрены, как в Российской Федерации, общие принципы организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов федерации. Кроме того, огромное различие в статусе земель по сравнению с российскими субъектами федерации заключается в том, что земли имеют собственную судебную систему, чего практически лишены субъекты Российской Федерации.

В отличие от ситуации в ФРГ Конституция Российской Федерации прямо закрепляет право субъектов Федерации самостоятельно устанавливать свою систему органов государственной власти и определяет критерии, в соответствии с которыми они могут это делать: «в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом» (ч. 1 ст. 77).

Германская федерация построена по территориальному принципу, что объясняется моноэтнической структурой населения. В Российской Федерации исторически первым принципом организации явился национально-территориальный принцип, который в начале 1990-х годов был дополнен территориальным принципом. Их сочетание отвечает интересам составляющих Россию народов, способствует реализации права народов на самоопределение и создание собственной национальной государственности, обеспечивает политическую стабильность. Демонстрацию возможности одновременного использования в построении федерации территориального и национально-территориального принципов следует считать одним из действительно уникальных достижений России в области государственного строительства.

Изменение статуса и границ субъектов РФ возможны лишь с согласия самих субъектов Федерации. Основной закон ФРГ не ставит территориальные изменения внутри страны, между землями, в такую жесткую зависимость от согласия субъектов Федерации. Изменения территориального деления ФРГ принимаются в виде федерального закона, требующего подтверждения на референдуме. Что касается воли и желания заинтересованных земель, то Основной закон ФРГ обязывает лишь выслушать их мнение.

Субъекты Российской Федерации и земли в ФРГ участвуют в форми-

ровании общенациональной воли и соответственно в разработке и реализации политики государства. Анализ такого участия позволил выделить три его направления: а) активность субъектов федераций в рамках вторых палат парламентов; б) участие субъектов федераций в законодательном процессе; в) использование института Конституционного суда для совершенствования практики применения законодательства, разрешения споров о компетенции, для определения единой правовой позиции.

В качестве статусного вопроса в диссертации рассматриваются полномочия субъектов федерации в сфере международных и внешнеэкономических связей. Их участие в этой сфере определяется, во-первых, тем, что вследствие процессов глобализации и фактической прозрачности государственных границ сильному внешнему воздействию подвергается решение ряда проблем, относящихся к предметам ведения субъектов федерации. Во-вторых, субъекты федерации заинтересованы в повышении уровня жизни своего населения. Одним из рычагов для достижения этой цели является развитие внешнеэкономических связей с иностранными партнерами – внешняя торговля, привлечение иностранных инвестиций, стимулирование международного туризма. В-третьих, немаловажное значение приобретают в современных условиях международные гуманитарные связи, развитие сотрудничества в области образования, науки, культуры. И осуществлять эти связи в условиях глобализации и интеграционных процессов только на федеральном уровне не представляется возможным. В-четвертых, возрастание интереса регионов к международной политике связано с возникновением международных экономических и политических союзов типа Европейского союза или НАФТы, которые узурпируют решение части вопросов, традиционно относившихся к предметам ведения субъектов федерации.

Участие немецких земель во внешних сношениях можно условно разделить на три направления: участие земель в заключении международных договоров, затрагивающих их исключительную компетенцию; вступление их в двусторонние связи с иностранными партнерами; установление международных связей немецких земель, вытекающих из членства ФРГ в Европейском союзе.

Интеграция Российской Федерации в международную систему не достигла стадии передачи наднациональным органам предметов ведения субъектов Федерации. Выход последних на международную арену, строго регламентируемый федеральным законодательством, происходит главным образом путем заключения с иностранными партнерами двусторонних международных и внешнеэкономических договоров и соглашений.

Принципиальным вопросом федеративных отношений является во-

прос о гарантиях прав субъектов федерации. Набор этих гарантий примерно одинаков и в германской, и в российской федеративной системе. Это разграничение предметов ведения и полномочий двух уровней власти в федеративном государстве; гарантии неизменности статуса и территориальной целостности субъектов федераций; гарантия обеспечения республиканской формы правления и демократического политического режима; участие субъектов федерации в решении общегосударственных задач, осуществлении общенациональной политики; включенность субъектов федерации в законодательный процесс и реализацию законов; право обращения в Конституционный Суд за защитой своих интересов при посягательствах федерального центра на их предметы ведения, а также при спорах о компетенции.

Статус субъектов федерации наряду с правами включает их обязанности: соблюдение единства экономического и правового пространства федеративного государства; забота о его целостности, неделимости и безопасности; строгое следование и выполнение Конституции (Основного закона) федеративного государства, а также законов федерации; соблюдение законно установленного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации.

Неисполнение субъектами федерации своих обязанностей влечет предусмотренную законом ответственность, которая принимает различные формы: признание неправомерными и отмена законов и других нормативных правовых актов субъектов федерации, противоречащих федеральной Конституции (Основному закону) или федеральным законам; **принудительное** списание средств со счетов бюджетов субъектов Федерации; досрочный роспуск законодательного органа субъекта федерации и отрешение от должности высшего должностного лица субъекта федерации. В ФРГ также существует институт федерального вмешательства.

Во втором разделе диссертации «Разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации и ФРГ» подчеркивается, что для стабильного и эффективного функционирования федеративной системы, определения реального статуса субъектов федерации принципиальное значение имеет то, как решается в федерации проблема разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации.

В разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации в России и ФРГ прослеживаются как общие черты, так и существенные различия. К общим чертам относятся выделение и подробное описание предметов ведения и полномочий феде-

ральной власти, причем сделано это именно на конституционном уровне и исчерпывающим способом, не позволяющим произвольно расширять или сужать указанные предметы ведения и полномочия.

Общей чертой федеративного устройства в России и ФРГ является остаточный принцип в определении предметов ведения и полномочий субъектов федераций. Они могли бы быть более детально прописаны в конституциях субъектов федерации, а в условиях Российской Федерации и в договорах, которые заключаются между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Договоры между федеральным центром и субъектами федерации как способ разграничения и делегирования полномочий признаны Конституцией РФ. Их значение заключается в том, что при помощи этих договоров можно, во-первых, конкретно уточнить действительные предметы ведения и полномочия субъектов федерации, сформулированные в Конституции Российской Федерации по остаточному принципу; во-вторых, учесть региональные различия при решении тех или иных общенациональных или региональных проблем.

Разумеется, договорная практика должна быть правомерной. Это означает, во-первых, что при помощи договоров недопустимо перераспределять предметы ведения, которые уже разграничены на конституционном уровне. Во-вторых, нельзя завышать юридическую силу договоров, ставя их выше федеральных законов и даже федеральной конституции. В-третьих, в процессе заключения договоров и вступления их в законную силу должна участвовать законодательная власть.

Различие в разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации состоит в том, что в России оно проводится по всему комплексу полномочий, как законодательных, так и исполнительных. В Основном же законе ФРГ разграничивается не весь комплекс полномочий, а полномочия в области законодательства. Кроме того, в Конституции ФРГ предусматриваются так называемые конкурентные полномочия и полномочия федерации и ее субъектов в сфере рамочного законодательства. Конституция РФ и Основной закон ФРГ содержат разные формулировки относительно законодательных полномочий субъектов федерации. Если в первом случае они ограничиваются в зависимости от круга предметов ведения, то во втором случае они ограничиваются в зависимости от законодательных полномочий федерации.

Отличаются особенностями и методы разграничения предметов ведения и полномочий субъектов федерации. В Основном законе ФРГ к веде-

нию земель отнесено все, за исключением того, что передано федеральному правительству и что прямо запрещено землям. В российской Конституции к ведению и полномочиям субъектов Федерации отнесено то, что не входит в предметы ведения федеральной власти и не относится к ее полномочиям по предметам совместного ведения.

Круг законодательных полномочий субъектов Российской Федерации шире, чем объем соответствующих полномочий у земель ФРГ. Изменение Основного закона ФРГ возможно без непосредственного участия земель, которые участвуют в этом процессе только опосредованно – через Бундесрат. В Российской Федерации для вступления в силу изменений и дополнений в главы 3-8 Конституции требуется их одобрение органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ. В ФРГ земли непосредственно не имеют права законодательной инициативы по федеральным законам. В отличие от этого субъекты Российской Федерации в лице своих законодательных органов вправе вносить на рассмотрение Государственной Думы проекты как федеральных конституционных законов, так и федеральных законов, а также проекты законов о внесении поправок в Конституцию РФ.

В диссертации подробно обосновывается положение о том, что предусмотренная Основным законом ФРГ конкурирующая законодательная компетенция существенно отличается от регулирования предметов совместного ведения, которые закреплены Конституцией РФ. Исходя из природы совместного ведения, было бы целесообразно законодательно закрепить, что законопроекты по предметам совместного ведения принимаются не только Федеральным Собранием, но и законодательными органами субъектов Федерации. Это означало бы, что закон можно было бы считать принятым только в том случае, если он, кроме Государственной Думы и Совета Федерации, получил бы, например, в течение 2 или 3 месяцев одобрение законодательных органов большинства субъектов Российской Федерации.

Основной закон ФРГ предусматривает полномочия федерального центра в области рамочного законодательства. С одной стороны, такие полномочия позволяют федеральной власти устанавливать общие принципы правового регулирования определенной сферы общественных отношений, обеспечивать единство правового пространства, с другой – предоставляет субъектам федерации возможность учитывать региональные условия и особенности. Идея рамочного законодательства в условиях федеративного государства представляется исключительно привлекательной и достойной заимствования.

Для исполнения федеральных законов в ФРГ, как правило, не создаются федеральные территориальные структуры; они исполняются в основном ведомствами самих земель. В Российской Федерации для исполнения федеральных законов и осуществления федеральных функций создается большое множество территориальных структур федеральных органов власти, которые действуют на территории субъектов Федерации. В результате по существу происходит удвоение бюрократического аппарата и числа его чиновников. При большом доверии федерального центра субъектам Федерации функции территориальных структур федеральных ведомств могли бы выполнять сами субъекты Федерации, как это делается в ФРГ. Это способствовало бы упрощению аппарата управления и экономии средств на его содержание.

Разграничение предметов ведения и полномочий отнюдь не исключает сотрудничества властей обоих уровней – федерального и регионального. Более того, оно предполагает их тесную взаимосвязь и координацию усилий, поскольку и в условиях федерации государственное управление представляет собой единую систему, все звенья которой тесно переплетены и дополняют друг друга. Сотрудничество, в которое вовлечены субъекты федерации, осуществляется как по вертикали – между федеральными и региональными органами государственной власти, так и по горизонтали – между самими субъектами федерации. В диссертации подробно рассматриваются уровни и основные формы такого сотрудничества.

Анализ показывает существование некоторой общей тенденции, характеризующей развитие Российской Федерации и ФРГ, – тенденции к централизации власти и соответственно формированию централистских федераций, которые отличаются от классической модели федерализма. Вероятнее всего, что это будет магистральная дорога развития федеративных отношений и в России на предстоящие годы.

Федеративные системы ФРГ и Российской Федерации требуют определенного реформирования. По мнению диссертанта, реформировать российскую федеративную систему целесообразно, по крайней мере, в следующих направлениях: назрела необходимость более компактного и в социально-экономическом отношении рационального разделения страны на субъекты Федерации; требуется совершенствование налоговых и бюджетных отношений между федеральным центром и субъектами Федерации и разрешение в этой сфере противоречия между сотрудничеством и распределением финансовых ресурсов между территориями; насущным является совершенствование разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации. При этом наиболее болез-

ненную точку представляют предметы совместного ведения, полномочия по которым чаще всего отнюдь нельзя охарактеризовать как совместные. В диссертации намечены альтернативные пути решения данной проблемы.

В третьем разделе диссертации «Финансовые ресурсы субъектов федерации в России и ФРГ» отмечается, что принципиальным вопросом организации и функционирования любой федерации является характер складывающихся в ней бюджетных отношений между федеральным центром и субъектами федерации. От этого зависит бюджетная обеспеченность решения задач как самой федерации, так и ее субъектов, а также стабильность федеративных отношений. Налоговая и бюджетная сферы являются наиболее конфликтными областями в федеративных отношениях.

Бюджетные отношения между федеральным центром и субъектами федерации включают в себя определение источников финансовых ресурсов, которыми пользуется каждая из сторон; расходных обязанностей как федеральных органов государственной власти, так и органов власти субъектов федерации; форм финансовой поддержки федеральной властью нуждающихся субъектов федерации; способов вертикального и горизонтального выравнивания финансового обеспечения субъектов федерации; степени самостоятельности субъектов федерации в расходовании собственных бюджетных средств.

Для сравнительного исследования места земель в налогово-бюджетной системе немецкой федерации и места субъектов федерации в налогово-бюджетной системе Российской Федерации в диссертации используются четыре показателя: степень централизации или децентрализации системы сбора и распределения финансовых ресурсов; наличие или отсутствие у федерального центра и субъектов федерации отдельных налогов и характер налоговой базы; наличие или отсутствие разделенных, или регулирующих налогов; способ выравнивания финансового обеспечения субъектов федерации, чему особенно большое значение придается в ФРГ.

Степень централизации или децентрализации проявляется, прежде всего, в том, кто устанавливает налоги и налоговые ставки, а также в том, кто определяет доли федерации и субъектов федерации в общей сумме налоговых и иных поступлений. По этому показателю Федеративная Республика Германия и Российская Федерация очень сходны. В них доминирует централизованная система.

Парламенты земель не имеют права законодательствовать в области общенациональных налогов. Их распределение по уровням власти определяется Конституцией, и только небольшие изменения в это распределение могут быть внесены посредством федерального законодательства. Более

того, даже ставки налогов, поступления от которых направляются в земельный бюджет, устанавливает федеральная власть. Существенный пересмотр федеральных финансовых установлений возможен только путем конституционных поправок, что требует квалифицированного в 2/3 голосов большинства депутатов в обеих палатах федерального парламента.

В Российской Федерации тоже существует довольно жесткая централизованная налоговая система. Как отмечается в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., одобренной Постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584, Россия «формально сохраняет крайне высокую, даже по меркам унитарных государств, централизацию налогово-бюджетных полномочий». В Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг., одобренной Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 также содержится констатация, что в конце 1990 – в начале 2000 гг. в стране были внедрены элементы среднесрочного финансового планирования «с распределением финансовых ресурсов «сверху вниз» в рамках жестких бюджетных ограничений». Показателем степени централизации налоговых полномочий в Российской Федерации свидетельствует тот факт, что более 80 % налоговых доходов региональных и местных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов.

Хотя в статье 71 Конституции Российской Федерации к предметам исключительного ведения отнесены только федеральные налоги и сборы, фактически же федеральная власть определяет все виды налогообложения. Причем речь идет не только о налогах, но и налоговых ставках.

В Российской Федерации и ФРГ и федеральный центр, и субъекты федерации имеют отдельные налоги с раздельными налоговыми базами. Это означает, что наличие в распоряжении субъекта федерации какого-то налога, например, налога на имущество, исключает возможность сбора такого же налога федеральной властью и наоборот. Разница заключается в наборе и тех, и других налогов, а также в том, что в Российской Федерации они установлены в Налоговом кодексе, а в ФРГ – в Основном законе, что предпочтительнее, так как усложняет произвольное изменение налоговых полномочий сторон федеративных отношений.

Третий показатель для сравнения налогово-бюджетных систем двух федераций – российской и немецкой – это разделенные, или регулирующие налоги. К ним относятся такие налоги, которые собираются федеральным правительством или субъектами федерации, а затем делятся между уровнями бюджетной системы в определенном процентном соотношении, которое устанавливается законом. Например, налог на добавленную стоимость

(НДС) является таким регулирующим налогом. Он делится в определенной пропорции: часть его поступает в федеральный бюджет, другая – в бюджет субъекта Федерации.

В ФРГ три из четырех самых больших налогов являются «общими», т.е. регулирующими и делятся между Федерацией и землями. Это подоходный налог, налог на прибыль корпораций и налог на добавленную стоимость. На долю этих налогов приходится около 70 % всех государственных налоговых поступлений. Они собираются на уровне земель.

В данном случае существенное различие в налоговых отношениях России и ФРГ состоит в том, что в Российской Федерации указанные пропорции меняются или могут меняться ежегодно, поскольку они закрепляются в не постоянно действующем федеральном законе, а в принимаемых ежегодно законах о государственном бюджете. В отличие от этого в Федеративной Республике Германия пропорции в поступлениях от важнейших налогов зафиксированы в самом Основном законе государства или, по крайней мере, в другом постоянно действующем федеральном законе.

Метод регулирования, принятый в ФРГ, является более рациональным, поскольку вносит значительно большую стабильность в налогово-бюджетные отношения, позволяет заранее предвидеть налоговые поступления в бюджетную систему каждого уровня власти и планировать их расходы. Кроме того, поскольку налоговые сборы имеют циклический характер, точное нормативное закрепление доли субъектов федерации позволяет им увеличивать расходы в периоды увеличения налоговых сборов и, наоборот, ограничивать расходы в периоды падения указанных сборов в результате неблагоприятной экономической конъюнктуры.

Возникшая в России практика частых изменений в пропорциях разделения налогов между уровнями бюджетной системы привела к незаинтересованности субъектов федерации наращивать собственную налоговую базу и показывать ее в отчетности. Зависимость бюджетов субъектов Российской Федерации от ежегодно устанавливаемых пропорций расщепления федеральных налогов подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала региона и повышению собираемости налогов.

Принципиальной проблемой межбюджетных отношений является проблема выравнивания финансового обеспечения субъектов федерации, чему особенно большое значение придается в ФРГ. Это четвертый показатель, по которому целесообразно сравнивать налогово-бюджетные отношения в разных федерациях. Объективная необходимость выравнивания обосновывается тем, что в силу довольно сильных природно-

климатических, социально-экономических региональных различий субъекты федерации оказываются в неодинаковых условиях: одни из них благодаря природным ресурсам, устойчивому экономическому росту и относительно благоприятному на этом фоне финансовому положению являются обеспеченными и более богатыми по сравнению со средним уровнем, другие, напротив, из-за неблагоприятных условий исторического развития оказались недостаточно обеспеченными в финансовом отношении по сравнению со средним уровнем по стране.

В ФРГ применяется разработанный механизм финансового выравнивания, который закреплен законодательно. Он предусматривает корректировку распределения доходов между землями (горизонтальное финансовое выравнивание), корректировку финансовых отношений между союзом и землями (вертикальное выравнивание). При этом в соответствии с Основным законом ФРГ Федерация не может навязать финансовую помощь ни одной из земель, земля вправе сама решить: принять или отклонить ее.

Действующая в ФРГ система вертикального и горизонтального выравнивания финансовой обеспеченности земель наряду с положительными чертами страдает и существенными недостатками: она не стимулирует земли-реципиенты самостоятельно зарабатывать деньги, расширять налогооблагаемую базу, а поощряет их иждивенчество; не стимулирует богатые земли увеличивать свой валовой продукт, наращивать доходы от налоговых поступлений выше среднего по стране уровня; выхолащивает принцип «налоговой автономии» земель. В целом такая система противоречит принципу экономической эффективности, заложенному в основание бюджетного федерализма. Вряд ли такая система в существующем виде заслуживает быть заимствованной в российских условиях.

Российская Федерация пока не может решить проблему выравнивания как из-за огромных региональных различий, так и по причине острого недостатка финансовых ресурсов. В отечественной федерации нет такого тщательно разработанного механизма выравнивания, который используется в ФРГ.

Таким образом, общими чертами федеративных межбюджетных отношений в России и ФРГ являются доминирование тенденции к централизации полномочий в бюджетно-налоговой сфере; одновременное наличие у федерального центра и субъектов федерации собственных налогов и доли регулирующих налогов; осуществление политики повышения финансовой обеспеченности недостаточно развитых в экономическом отношении субъектов федерации. Наиболее существенными различиями в данной области являются разная степень финансовой обеспеченности субъектов федерации

в России и ФРГ, разные цели и способы выравнивания финансовой обеспеченности маломощных субъектов федерации.

Негативной практикой финансовых отношений между федеральным центром и субъектами федерации как в России, так и в ФРГ является возложение федеральной властью на субъекты федерации дополнительных расходов без соответствующей компенсации, что получило название «нефинансируемых мандатов». Тем самым бюджеты субъектов федерации перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования. Несмотря на наметившуюся тенденцию к сокращению таких «мандатов», практика эта не искоренена ни в одной, ни в другой федерации.

В заключении по всем трем разделам сформулированы основные выводы, к которым пришел автор в ходе исследования, раскрыты общие черты и особенности, характеризующие место и роль субъектов федерации в системе федеративных отношений в России и ФРГ, сформулированы рекомендации по совершенствованию законодательства РФ и предложения о заимствовании некоторых элементов германского опыта в федеративном строительстве России.

Основные результаты диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:

1. Садриев Г.К. К вопросу об особенностях российского федерализма // Проблемы совершенствования законодательной базы федеративных и межнациональных отношений. – Казань: Издание Государственного Совета Республики Татарстан, 2002. – С. 188-192.

2. Садриев Г.К. Субъекты федерации в России и ФРГ: общие черты и специфика статуса // Ученые записки Казанского государственного университета. – Т. 145. – Политические науки и международные отношения. – Казань: Унипресс, 2002. – С. 100-110.

3. Садриев Г.К. О некоторых особенностях германского федерализма // Современные проблемы международных отношений и политологии: Сб. науч. трудов. – Казань, 2003. – С. 15-21.

4. Садриев Г.К. Межбюджетные отношения в России и ФРГ // Современные проблемы международных отношений и политологии: Сб. науч. трудов. – Казань, 2004. – С. 131-137.

САДРИЕВ Гадель Камилевич

**СУБЪЕКТЫ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ И ФРГ
(Сравнительное исследование)**

Специальность 23.00.02 – Политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и
политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Подписано в печать . Бумага офсетная. Формат 60х84 1/16. Гарнитура «Таймс».
Печать ризографическая. Объем 1 п. л. Тираж 100 экз. Заказ .

Издательство «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина»
420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18

Отпечатано в Издательском центре Казанского государственного
университета им. В. И Ульянова-Ленина.
420008, г. Казань, ул. Университетская, 17. Тел. 31-55-34.

